

La Concurrence

et le développement

LA PUISSANCE DES MARCHÉS CONCURRENTIELS

2

À elle seule, la privatisation ne règle pas tout

La vente des intérêts que détenait l'État égyptien dans le secteur du ciment n'était que le début d'un long processus visant à mettre en place une industrie efficiente et concurrentielle.

En Égypte, la privatisation des sociétés publiques a amené de nouveaux acteurs dans le secteur du ciment et entraîné la croissance des exportations. À l'époque toutefois, aucune réglementation du marché ne forçait les entreprises à jouer franc jeu. Le pays dispose maintenant d'une nouvelle loi qui aide à éliminer les comportements anticoncurrentiels.

En un peu plus de 10 ans seulement, l'Égypte a cessé de devoir importer du ciment et en est devenue un exportateur important. La privatisation y est pour beaucoup dans cette évolution.

Comme beaucoup de pays en développement à la fin du XX^e siècle, l'État égyptien détenait, jusqu'à tout récemment, une participation majoritaire dans la plupart des entreprises industrielles. Cette situation est en train de

changer, car le gouvernement tente de moderniser l'économie en adoptant un éventail de mesures parmi lesquelles figure la privatisation des sociétés publiques. Cette privatisation a pour but de stimuler la croissance économique, mais la transition d'une économie étatique vers une économie libérale ne s'opère pas sans difficultés. L'histoire récente de l'industrie du ciment en est une bonne illustration.



Mohammed Esh Chael

La transition d'une économie étatique vers une économie libérale ne s'opère pas sans difficultés.

Cette industrie a vu le jour il y a 80 ans lors de la création de la société Torah Cement, une coentreprise établie grâce à des fonds suisses et égyptiens, explique Ahmed Farouk Ghoneim, professeur agrégé d'économie à l'Université du Caire. Au cours des décennies qui ont suivi, on a assisté à la création de nombreuses autres cimenteries. Le gouvernement a alors établi un bureau des ventes de ciment égyptien (Office of Selling Egyptian Cement) et confié à des représentants de ce secteur la tâche de coordonner la production nationale et la commercialisation sur les marchés intérieur et étrangers.

Puis dans les années 1960, le gouvernement a entrepris de nationaliser le secteur. Dès le début des années 1990, le secteur entier, soit plus d'une douzaine d'entreprises, appartenait à l'État. En 1993, l'Égypte se classait au deuxième rang mondial des *importateurs* de ciment, indique Farouk Ghoneim dans une étude sur le secteur du ciment égyptien, financée par le CRDI. Cette étude s'inscrivait dans un projet de recherche effectuée dans sept pays visant à définir des interventions en matière de politique visant à favoriser la concurrence sur les marchés des pays en développement.

La privatisation stimule la croissance

De toute évidence, il fallait intervenir. C'est ainsi qu'à la fin des années 1990, le secteur privé a fait son entrée sur le marché en construisant de nouvelles usines. Puis, à compter de 1999, le gouvernement a privatisé, en 30 mois, sept des entreprises les plus importantes, représentant plus des deux tiers de la production totale. La plupart d'entre elles sont alors passées sous le contrôle de multinationales. Pays méditerranéen à cheval sur le Moyen-Orient et l'Afrique, l'Égypte offrait une situation unique et disposait en outre d'énergie et de main-d'œuvre bon marché et d'un marché intérieur en pleine croissance.

Selon Farouk Ghoneim, les répercussions de la privatisation n'ont pas été longues à se faire sentir. Avant 1999, les sociétés Suez Cement et Torah Cement dominaient le marché. Mais depuis, d'autres producteurs les ont déclassées, en particulier les deux chefs de file du secteur privé. Ces entreprises ont en effet réussi à diminuer la part de marché des sociétés publiques grâce à une meilleure gestion, à des stratégies de distribution novatrices et à des techniques de commercialisation dynamiques.

Après la privatisation et l'adoption d'une politique de marché libre, le bureau des ventes de ciment égyptien a été restructuré et a pris le nom de comité de l'industrie du ciment (Cement Industry Committee, CIC). Le CIC avait



Egyptian Cement Company

Si la privatisation était une étape importante dans l'essor d'un marché du ciment libre et équitable, elle n'assurerait pas à elle seule la concurrence entre les sociétés.

notamment pour responsabilité de contrôler le prix du ciment sur le marché intérieur. Le gouvernement est également intervenu directement afin de protéger les producteurs égyptiens, notamment en réglementant les importations et en imposant des droits d'entrée. Farouk Ghoneim indique que certains ne jugeaient pas nécessaire d'imposer ces droits, alors que d'autres y voyaient un moyen de protéger l'industrie locale contre le dumping de ciment importé.

Après la privatisation, l'efficacité et la productivité ont augmenté à un point tel que l'offre de ciment est vite devenue excédentaire et les prix ont chuté, mais pas pour longtemps. Le prix du ciment a en effet augmenté en Égypte au cours des dernières années, grimpant de 24 USD la tonne en 2003 à près de 73 USD en 2007, et cela, malgré les efforts du CIC pour contrôler les prix. Les producteurs attribuent cette augmentation à de multiples facteurs, notamment une croissance économique record en Égypte et le boom dans le secteur immobilier.

D'après Omar Mohanna, président de la plus importante cimenterie du pays, Suez Cement, le secteur du ciment est un très bon baromètre de la conjoncture économique dans son ensemble.

La demande étrangère

D'autres acteurs sur le marché, comme Ali Moussa, président de l'entreprise United Paints and Chemicals, attribuent la flambée des prix principalement à la demande étrangère. Ali Moussa explique que les besoins de reconstruction que la guerre ou les catastrophes naturelles rendent nécessaire accroissent la demande de matériaux. À son avis, cinq ou six pays connaîtront une



Afin de garantir une saine concurrence, l'adoption d'une loi sur la concurrence doit précéder la privatisation.

forte demande à ce chapitre. La hausse de la demande dans la région sera également causée par les programmes de construction et de développement que l'augmentation du prix du pétrole a incité les gouvernements à mettre en oeuvre.

Farouk Ghoneim est d'accord. Il écrit dans son étude que le boom de la construction dans les pays du Golfe et la reconstruction de l'Iraq, de même que les plus fortes marges de profit que procure l'exportation par rapport aux ventes intérieures, sont les principaux facteurs de cette montée en flèche des prix. Il ajoute toutefois que malgré ces prix élevés, les exportations égyptiennes de ciment demeurent très concurrentielles dans la région.

Le secteur bénéficie également de coûts d'énergie très faibles en raison des réserves de gaz naturel de l'Égypte. Les sociétés cimentières achètent le gaz au même prix que les sociétés gazières multinationales. La proximité des champs de gaz font épargner des coûts de transport aux cimenteries. Selon Farouk Ghoneim, aussi longtemps que l'Égypte aura des réserves gazières et que les coûts de transformation et de transport demeureront relativement faibles, l'industrie du ciment aura un avantage concurrentiel durable grâce à ses faibles coûts d'énergie.

En 2003, l'Égypte se classait au cinquième rang mondial des pays exportateurs de ciment. La décision du gouvernement de laisser flotter la devise égyptienne, jusqu'alors maintenue artificiellement à un niveau élevé, a favorisé l'avantage concurrentiel de l'industrie. La chute subséquente de la valeur de la devise a eu pour résultat d'accroître la demande de ciment égyptien sur les marchés d'exportation établis, ceux des pays voisins tels le Soudan, la Libye, l'Algérie et la Tunisie. Dans son étude, Farouk Ghoneim souligne aussi que cette industrie se trouve en bonne

position pour devenir un exportateur dans le bassin méditerranéen et la mer Rouge. À son avis, la plupart des sociétés n'ont pas encore réalisé leur plein potentiel d'exportation, et bon nombre d'entre elles en sont encore aux premiers stades en ce qui concerne la pénétration des marchés étrangers.

Des prix élevés sur le marché national

Il est apparu évident alors que, si la privatisation était une étape importante dans l'essor d'un marché du ciment libre et équitable, elle n'assurerait pas à elle seule la concurrence entre les sociétés. Comme Farouk Ghoneim le fait observer dans la conclusion de son étude réalisée en 2004, l'industrie a connu toutes les formes de comportements anticoncurrentiels, des accords collusoires à la guerre des prix en passant par des hausses de prix extraordinaires.

Il explique que le gouvernement s'est toujours efforcé de réglementer le marché, mais a échoué à chaque fois, ou alors son succès était limité. C'est qu'il manquait les deux solutions les plus importantes, à savoir des lois sur la concurrence et la protection du consommateur, et la capacité du gouvernement d'imposer des taxes à l'exportation. Selon Farouk Ghoneim, l'imposition de telles taxes constituait la solution de second choix pour ranimer l'intérêt des producteurs à satisfaire les besoins du marché intérieur; l'adoption de lois exécutoires sur la concurrence et la protection du consommateur représentait la meilleure solution. La promulgation d'une loi sur la concurrence, en particulier, permettait de réagir aux allégations de fixation des prix, pratiquée par bon nombre dans le secteur de la construction.

Ces allégations ont pu se vérifier, du moins dans le cas de l'acier. En effet, selon un rapport publié en 2004 par l'organe de vérification central du gouvernement, les augmentations des prix de l'acier dépassaient de loin celles du coût de production. Le rapport a provoqué un débat houleux à l'Assemblée populaire, qui s'est soldé par des demandes de contingentement des exportations et de réduction des tarifs douaniers et des droits antidumping.

Farouk Ghoneim décrit la suite. Le ministre du Commerce et de l'Industrie a imposé une taxe sur les exportations de ciment. On s'attendait donc à une baisse des prix sur le marché intérieur. En fait, le ministre a maintes fois renouvelé sa tentative, mais sans qu'elle réussisse à freiner l'augmentation des prix.

Puis en 2007, le gouvernement s'est doté d'une nouvelle politique lui permettant de prélever une partie des profits

extraordinaires engrangés par les producteurs de ciment et d'acier et d'accroître ainsi les revenus publics. Il a également adopté une mesure visant à réduire les subventions à la consommation d'énergie accordées à l'industrie lourde nationale, y compris les cimenteries. Grâce à un décret publié par le premier ministre, le prix du gaz augmentera pour atteindre l'équivalent du prix international au cours des trois prochaines années.

Enfin une loi

L'Assemblée populaire a également exigé, et obtenu, que l'on s'empresse de mettre la touche finale à un projet de loi visant l'adoption de règlements antitrust et d'une loi sur la concurrence; l'on s'y affairait depuis 1995 sans que les choses ne progressent. Il a fallu pas moins de 17 ébauches avant que le projet de loi ne soit enfin déposé en 2005. À ce stade, le Parlement a accéléré les procédures et adopté la loi après seulement six séances de débats.

Il n'est pas étonnant de voir le secteur du ciment faire l'objet de la première mise à l'épreuve importante de la loi antitrust. À la demande de Rachid Mohamed Rachid, ministre du Commerce et de l'Industrie, l'autorité égyptienne chargée de la concurrence, l'ECA, créée en 2006, a entrepris d'enquêter sur le prix du ciment et de l'acier. L'ECA a découvert que les producteurs de ciment

avaient en effet conclu des accords collusoires en vue de contrôler les prix; ces accords limitaient la part de marché de chaque société productrice. Le procureur général a examiné les activités des sociétés cimentières parties à cet accord et a déféré le cas à la cour criminelle en janvier 2008. L'enquête de l'ECA sur l'acier, elle, poursuit son cours.

Farouk Ghoneim accueille favorablement la nouvelle loi. Il estime que les réformes du marché ne se sont pas produites dans le bon ordre. En effet, afin de garantir une saine concurrence, l'adoption d'une loi sur la concurrence doit précéder la privatisation. À son avis, dans ce cas-ci, on a mis la charrue devant les boeufs. L'établissement des institutions doit précéder l'adoption des politiques, ou du moins se faire en parallèle, si l'on souhaite développer une économie de marché efficace.

L'auteur de cette étude de cas, Bob Stanley, est rédacteur à Ottawa. L'étude s'inspire d'un document provisoire, The Egyptian Cement Industry Case, préparé par Ahmed Farouk Ghoneim.

Les opinions exprimées dans cette étude de cas sont celles des chercheurs subventionnés par le CRDI et des experts dans le domaine.

www.crdi.ca/un_focus_concurrence

Renseignements

Ahmed Farouk Ghoneim
Département d'économie
Faculté des sciences économiques et politiques
Université du Caire
Gizeh, Égypte

TÉLÉPHONE ET
TÉLÉCOPIEUR : 202-03-571-1678
COURRIEL : aghoneim@gmx.de



Programme Mondialisation, croissance et pauvreté
Centre de recherches pour le développement international
CP 8500, Ottawa ON
Canada K1G 3H9

TÉLÉPHONE : 613-236-6163
TÉLÉCOPIEUR : 613-567-7748
COURRIEL : ggp@idrc.ca
SITE WEB : www.crdi.ca/mcp

Le Centre de recherches pour le développement international (CRDI), une société d'État canadienne, est l'un des chefs de file à l'échelle mondiale de la production et de l'application de nouvelles connaissances pour relever les défis du développement international. Depuis près de 40 ans, le CRDI collabore étroitement avec les chercheurs des pays en développement et les appuie dans leur quête de moyens de créer des sociétés en meilleure santé, plus équitables et plus prospères.